

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/131593>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

Mr. E.T.C. Knippenberg, *De Senaat. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat*

Diss. U Maastricht, promotor prof. mr. A.W. Heringa, Publicatie-rechtsreeks UM, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, 299 p., € 24,53, ISBN 90 540 9332 3.

De afgelopen jaren heeft de Eerste Kamer in ieder geval niet mogen klagen over gebrek aan wetenschappelijke aandacht. In 1999 verscheen een dissertatie van Van den Braak over (vooral) de geschiedenis van de Eerste Kamer. In 2000 promoveerde De Vries op de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer. Knippenberg voegt hieraan een rechtsvergelijkend onderzoek naar vier 'senatskamers' in West-Europa toe. De studie van Knippenberg heeft zonder twijfel wetenschappelijk gezien meerwaarde, niet alleen vanwege de wijze van beschrijving van de vier senaten, maar vooral ook vanwege de vergelijkende analyse.

In het eerste hoofdstuk legt Knippenberg de lezer de volgende probleemstelling van zijn onderzoek voor: 'Wordt aan het functioneren van senatskamers, zoals die in verscheidene vormen in op westerse leest geschoeide democratische samenlevingen binnen Europa naast de volkskamer vorm hebben gekregen, nog toegevoegde waarde toegekend?' In eerste instantie roept een dergelijke probleemstelling bij mij de vraag op of de auteur een empirisch onderzoek nastreeft met vragen in de trant van: 'welke meerwaarde kennen mannen, vrouwen, kinderen en politici etc. toe aan de senatskamer in tweekamerstelsels?' Al snel blijkt echter dat Knippenberg (gelukkig) een andere weg kiest. In het inleidende hoofdstuk neemt hij (politicologisch) onderzoek van (de wereldbekende)

Lijphart naar de werking van democratieën als uitgangspunt voor zijn studie. Lijphart komt daarin tot de algemene bevinding dat incongruentie in de samenstelling van de twee kamers (verschillende wijze van verkiezing en van representatie), gecombineerd met symmetrie in grondwettelijke bevoegdheden voor de beide kamers, leidt tot 'strong bicameralism'. Als voorbeeld van zo'n sterk tweekamerstelsel (incongruent en symmetrisch) noemt Lijphart het Amerikaanse (federale) stelsel. De Duitse Bondsraadconstructie behoort ook tot de hoogste categorie. Iets minder krachtig functioneren tweekamerstelsels die zich kenmerken door congruentie en symmetrie. Het Nederlandse stelsel valt daaronder. Het Franse tweekamerstelsel (incongruent en asymmetrisch) is volgens Lijphart nog iets zwakker, terwijl het Britse verhoudingsgewijs het zwakste is vanwege ontbrekende democratische legitimatie van het House of Lords.

Het model van Lijphart is interessant. Zijn benadering is echter nogal abstract, theoretisch en eenzijdig. Kortom, er valt veel op af te dingen, wanneer de praktijk van het functioneren van tweekamerstelsels in de afweging wordt betrokken. Het Amerikaanse 'senatsmodel' vormt wat dat betreft een goede illustratie. Velen in de doctrine hebben de verhoudingsgewijs zeer sterke positie van de Senaat in de wetsprocedure door de jaren heen als een groot obstakel voor het goed functioneren van het Congres beschouwd. Nog altijd is het tot stand brengen van wetten in de VS een heidens karwei, mede gezien de werkwijze van de Senaat waarin tegen de achtergrond van de dreiging van parlementaire obstructie door

individuele senatoren unanimiteit vereist is voor een voorspoedige behandeling. Het Amerikaanse tweekamerstelsel is in veel opzichten uitgesproken zwak.

Knippenberg toont in zijn onderzoek aan dat het model van Lijphart, als het gaat om het Franse, Britse en Nederlandse stelsel, niet overtuigt (hij spreekt beleefdheidshalve van nuancering van conclusies). Door niet te volstaan met een analyse van de (grondwettelijke) regeling, maar daarnaast ook het politiek/staatkundig functioneren en de feitelijke werkwijze van de kamers in het onderzoek te betrekken, komt Knippenberg tot conclusies die mijns inziens reëler zijn dan die van Lijphart.

De hoofdstukken 2 tot en met 7 bevatten de beschrijving van de vier senatskamers. Na een korte schets van de historische ontwikkeling, de wijze van verkiezing (of benoeming), de zittingsduur en organisatiestructuur (hoofdstukken 2 en 3) volgt in de hoofdstukken 4 tot en met 7 een gedetailleerde analyse van de wetgevende en controlefunctie van achtereenvolgens het Britse House of Lords (4), de Franse Sénat (5), de Nederlandse Eerste Kamer (6) en de Duitse Bundesrat (7). De vier landenbeschrijvingen hebben de geïnteresseerde lezer veel te bieden. Het geheel is vlot geschreven, de auteur formuleert helder en duidelijk. Slordigheden zijn zeldzaam (p. 116 vermeldt nog de oude zittingstermijn voor de Franse president). Op onderdelen biedt de tekst een goed inzicht in actuele ontwikkelingen. De hervormingsvoorstellen voor het House of Lords (p. 44 e.v.) en de Bondsraad in Europa (p. 214 e.v.) zijn voorbeelden hiervan. Hoofdstuk 8 ten slotte bevat de kern van het onderzoek. In dit

hoofdstuk vergelijkt Knippenberg het functioneren van de vier senaatskamers in de rechtspraak. Tegenover het model van Lijphart kiest hij voor de benadering waarin aan de senaatskamer de volgende twee kenmerken kunnen worden toegeschreven: 1) 'rivaliteit' in die zin, dat de senaatskamer tegenover de volkskamer eigen politiek-beleidsmatige accenten kan afdwingen; 2) assistentie in die zin, dat de senaatskamer naast de volkskamer vooral een rechtmatigheidscorrectie verricht en de kwaliteit van de wetsvoorstellen verbetert. Knippenberg concludeert dat een sterke democratische legitimatie een eerste vereiste is voor een senaatskamer om tegenover de volkskamer rivaliserende parlementaire activiteiten te ontplooiën. Voor het tweede kenmerk is niet zozeer de democratische legitimatie van belang, maar veeleer de toekenning van adequate wetgevingsbevoegdheden en een inhoudelijk effectieve werkwijze. De Duitse Bondsraad komt – terecht – op beide functies als sterkste senaatskamer uit de bus. Wetsvoorstellen passeren Bondsraad en Bondsdag tweemaal. De Bondsraad verricht grondig commissiewerk, ondersteund door een deskundig ambtenarenapparaat uit de deelstaten. De Sénat en het House of Lords blijken vooral op het punt van assistentie de volkskamer effectief en zinvol te ondersteunen bij de totstandkoming van wetgeving. Het aan deze senaatskamers toekomende

recht van amendement speelt hierbij een overwegende rol. Hun recht van initiatief heeft in de praktijk weinig betekenis.

Het oordeel over de Eerste Kamer is bij een vergelijking met deze andere senaatskamers – mijns inziens terecht – vernietigend. Op papier neemt (zoals Lijphart doet) de Nederlandse senaat, gezien haar verhoudingsgewijs sterke democratische legitimatie én het 'vetorecht' ten aanzien van wetgeving, een krachtadige positie in. Maar de draagwijdte van haar mede-wetgevend en controlerend functioneren valt in het niet bij hetgeen in Londen, Parijs en Berlijn gebeurt. De vanzelfsprekende terughoudendheid die de Eerste Kamer in acht neemt, staat rivaliserend gedrag in de weg. Assistentie verlenen is bovendien, zo merkt Knippenberg op, zo goed als onmogelijk bij gebrek aan het recht van amendement. Zo nu en dan kan hooguit een novelle enige uitkomst bieden. Knippenberg wijst er bovendien op dat de organisatie en werkwijze van de Eerste Kamer (gebrek aan tijd en mankracht) bovendien verhinderen dat de Nederlandse senaat een effectieve ondersteunende of controlerende functie vervult.

Afsluitend stelt Knippenberg vast dat het werk van de Eerste Kamer niet meer is dan een rituele dans. Afschaffing van deze kamer ligt dan ook in de rede, al beseft Knippenberg dat dat in de praktijk geen reële optie is. Daarom bepleit hij – op-

bouwend zijn dissertatie beëindigend – een versterking van de positie van de Eerste Kamer. Aanpassing van het kiesstelsel, uitbreiding van het ledental, bevordering van een effectief commissiestelsel, toekenning van een amendementsrecht en de mogelijkheid van terugzending van wetsvoorstellen naar de Tweede Kamer – die dan het laatste woord heeft – kunnen ertoe leiden dat de Eerste Kamer daadwerkelijk een effectieve ondersteunende rol kan vervullen in de wetsprocedure.

De analyse van Knippenberg verdient mijns inziens in politiek Den Haag serieuze overweging. De vraag is daarbij of een zo vergaande hervorming, als door Knippenberg voorgesteld, nodig is. De toekenning van amendementsrecht aan de Eerste Kamer, gecombineerd met een terugzendingsregeling, waarbij de Tweede Kamer het laatste woord heeft, zou al neerkomen op een herziening die aansluit op de bestaande verhoudingen tussen de twee kamers, zij het dat de assisterende functie van de Eerste Kamer aanmerkelijk wordt versterkt. De ervaringen in onze buurlanden leren dat de senaatskamers aanzienlijke toegevoegde waarde kunnen hebben. Waarom zouden wij dan tot in lengte van jaren genoeg moeten nemen met een Eerste Kamer, waarvan het nut telkens weer ernstig in twijfel getrokken wordt?

P.P.T. Bovend'Eert
Nijmegen, september 2003